



L'évolution du secteur aéroportuaire français renforce la nécessité de régulation

Florent Venayre *

Revue Lamy de la Concurrence, Vol. 23, avril-juin, pp. 27-30

Le transfert de la propriété d'une partie des aéroports français de l'État vers les collectivités territoriales effectué en 2004¹ et la transformation des autres grands aéroports en sociétés commerciales réalisée en 2005² ont profondément modifié le paysage aéroportuaire français. Sur saisine de l'AMCRI (Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures), l'Autorité de concurrence vient de rendre un avis³ qui met en garde sur le fonctionnement actuel de la régulation des aéroports français et sur sa possible évolution défavorable dans les périodes à venir, en l'absence de renforcement des contraintes de cette régulation.

L'objet de la saisine de l'AMCRI⁴ se fonde sur la crainte d'une privatisation à terme des concessionnaires aéroportuares et du rachat potentiel de ces sociétés par des grands groupes du BTP. L'intégration verticale ainsi réalisée pourrait conduire à une diminution sensible de la concurrence sur les marchés amont de travaux et de fournitures, avec l'augmentation corollaire des prix de ces services que l'on peut attendre en de telles circonstances. Les marchés aval pourraient eux aussi connaître une évolution tarifaire défavorable. Par répercussion, il est enfin à craindre que les tarifs des redevances aéroportuares en soient affectés, d'autant plus que l'actuel système de régulation du marché ne semble pas présenter les conditions d'efficacité suffisantes pour assurer un contrôle

* Maître de conférences en Sciences économiques, Laboratoire GDI, Université de la Polynésie française et LAMETA, Université de Montpellier I.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Les aéroports parisiens, de même que les grands aéroports gérés par les Chambres de commerce et d'industrie ne sont pas concernés par les dispositions de la loi.

² Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. Elle concerne les aéroports en dehors du champ de loi du 13 août 2004 précédemment citée.

³ Avis de l'Autorité de concurrence n° 10-A-04 du 22 février 2010 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur les réseaux et infrastructures (AMCRI) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des aéroports français.

⁴ Les membres de l'AMCRI sont essentiellement des entreprises de BTP, indépendantes des groupes de taille importante : Vinci, Eiffage et Bouygues.

optimal de la fixation de ces tarifs. A ces égards, l'avis de l'Autorité – et la saisine qui le génère – se trouvent être assez proches de certains éléments soulevés dans le cadre de la privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes⁵.

Les questions soulevées par l'Autorité sont d'autant plus intéressantes que les activités aéroportuaires s'inscrivent dans un secteur qui est globalement peu ouvert à la concurrence et nécessite donc un encadrement des prix (1). Au-delà du marché des services aéroportuaires, un nombre important de marchés amont ou aval sont également concernés par l'évolution des statuts juridiques des opérateurs. Or ces marchés connexes répondent en général à des mécanismes de fonctionnement qui accroissent les risques concurrentiels d'une privatisation des gestionnaires d'aéroports (2). Ainsi, la régulation actuelle, qui semble d'ores et déjà insuffisante, échouerait certainement à encadrer les tarifs des redevances aéroportuaires et les comportements des opérateurs si une privatisation de ces entités devait avoir lieu. C'est pourquoi il apparaît indispensable de renforcer les règles existantes en mettant en œuvre des procédures destinées à augmenter leur efficacité (3).

1. Un secteur aéroportuaire globalement peu ouvert à la concurrence nécessitant une régulation tarifaire

La concurrence entre les aéroports est extrêmement limitée. Au plan national, il existe assez peu de cas où les hinterlands des aéroports présentent des chevauchements. Ainsi est-ce le cas de la région lyonnaise ou de la zone Bretagne/Normandie. Cependant, en terme de trafic, les aéroports concernés sont très en deçà de ce que l'on peut observer dans la région parisienne. Or il n'existe pas de concurrence entre Orly et Roissy-CDG, qui appartiennent au même gestionnaire (Aéroports de Paris, ci-après ADP), ce dernier représentant plus de 60 % du trafic des aéroports français. Par ailleurs, l'organisation d'ADP positionne les deux aéroports parisiens en services complémentaires.

En tant que hub, l'aéroport de Roissy-CDG pourrait cependant faire l'objet d'une concurrence avec d'autres hubs européens. Mais en pratique, ce type de concurrence reste également limité, principalement en raison du fait que chaque hub européen est celui d'une compagnie aérienne spécifique : Air-France-KLM pour CDG ou British Airways pour

⁵ Voir avis du Conseil de la concurrence n° 05-A-22 du 2 décembre 2005 relatif à une demande d'avis de l'Association pour le maintien de la concurrence sur le réseau autoroutier (AMCRA) sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation annoncée des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes.

Londres-Heathrow, par exemple. Le changement de hub, pour une compagnie aérienne, représente un tel coût qu'il n'est guère envisageable. Ainsi les compagnies aériennes sont-elles largement captives des gestionnaires d'aéroports, en dépit de leur puissance d'achat, et ne sont par conséquent que faiblement en mesure d'influencer à la baisse les tarifs des redevances aéroportuaires.

Une pression concurrentielle réelle qui s'exerce sur les gestionnaires d'aéroports n'est pas interne mais provient de l'intermodalité, et principalement du TGV. Le Rapport de la Cour des comptes⁶ propose ainsi une estimation des pertes de trafic en cas d'ouverture d'une LGV : 80 % pour les trajets de 1h30 en TGV, 50 % pour les trajets de 2h30, 25 % pour 4h30 et 10 % pour 7h. Cependant, cette concurrence intermodale ne saurait s'appliquer que pour certains trajets et certaines catégories de voyageurs et son effet bénéfique ne peut donc pas être généralisé dans l'analyse du secteur aéroportuaire.

Finalement, c'est sur le trafic cargo plutôt que sur le trafic passager que l'on peut trouver la concurrence la plus active entre les aéroports. Toutefois, cette concurrence s'effectue surtout sur des critères autres que le prix : accessibilité, interopérabilité et capacités de stockage. Il en va d'ailleurs de même lorsqu'une concurrence entre hubs peut se produire ; ce sont essentiellement la qualité des services et des infrastructures qui jouent, plus que les prix eux-mêmes.

Pour l'ensemble de ces motifs, la fixation du prix des redevances aéroportuaires ne peut être laissée aux seuls mécanismes du marché sans craindre des prix élevés par rapport aux niveaux des coûts et la création de rentes de situation en faveur des concessionnaires aéroportuaires. En cas de privatisation de ces gestionnaires d'aéroports, l'analyse est donc « *indissociable de la question de la régulation d'un monopole privé* » et « *les sociétés d'exploitation aéroportuaire devraient donc continuer à être soumises à une régulation de leurs tarifs par une autorité publique* », comme le rappelle dans son avis l'Autorité (point 62).

A l'heure actuelle, une telle régulation existe déjà. Elle est de type *price cap*, généralement considérée comme plus efficace que son alternative : la régulation de type *cost plus*. Le principe en est de fixer les prix en fonction d'un niveau de recettes maximal, l'évolution des prix étant indexée sur l'inflation, minorée d'un coefficient de productivité. Ainsi le producteur est-il incité à réaliser des gains de productivité car il en retire les bénéfices, du moins à la période courante. Au-delà de cette période, les tarifs sont modifiés, rétrocédant les gains de productivité aux consommateurs. Ce système présente toutefois une

⁶ *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, Juillet.2008.

limite qui est le risque de trouver des économies de coût non pas par la recherche de gains de productivité mais plutôt par la diminution de la qualité des services offerts à la clientèle.

Cette régulation tarifaire s'inscrit dans un cadre de caisse unique, par opposition à celui de la double caisse. Cela signifie que sont comptés dans les recettes de l'entreprise réglementée les bénéfices tirés des activités non aéronautiques (parking, commerces, immobilier, etc.). Ce mécanisme autorise en général des redevances aéronautiques plus faibles que celles observées dans les systèmes de caisse double, pour lesquels les produits des activités aéronautiques et non aéronautiques sont clairement séparés. L'efficacité de la caisse unique dépend cependant de la qualité de la régulation tarifaire mise en œuvre⁷.

Depuis la loi du 20 avril 2005⁸, la France a adopté un système dit de caisse unique aménagée, c'est-à-dire une évolution progressive de la caisse unique en caisse double, par la modification du périmètre de régulation. De cette disposition résulte, pour ADP, que sortiront du périmètre régulé, à partir du 1^{er} janvier 2011, les activités commerciales et immobilières. Les recettes de ces activités ne participeront donc plus à la détermination du prix des redevances aéronautiques.

2. Des marchés connexes dont le fonctionnement accroît les risques concurrentiels d'une privatisation

En dehors de la question centrale, dans le secteur aéroportuaire, de la fixation des redevances aéronautiques, d'autres activités connexes sont également impactées par l'organisation et le fonctionnement des aéroports, tant à l'amont qu'à l'aval. Sur les marchés amont, on recense l'ensemble des marchés de travaux et de fournitures d'équipements, qui représentent des montants considérables. Ainsi, le programme d'investissement d'ADP, pour la période 2006-2020, s'élève à 2 519 millions d'euros. Le risque d'un transfert de propriété à de grands groupes du BTP est alors l'éviction des entreprises concurrentes de ces groupes. La question de la suppression de la double marge, classique lorsque l'on aborde les processus d'intégration verticale, ne saurait ici être évoquée en diminution de ces risques concurrentiels, du fait de la régulation des tarifs des redevances aéroportuaires et du caractère captif des

⁷ Ainsi l'exemple britannique montre des augmentations tarifaires des redevances aéroportuaires importantes, et ce en dépit d'un système de caisse unique (+ 6,5 % par an hors inflation entre 2003 et 2008 pour l'aéroport de Londres-Heathrow). Nous reviendrons sur la question de l'efficacité de la régulation actuelle dans le cas français au cours de la troisième partie de cet article.

⁸ *Op. cit.*

consommateurs (ici les compagnies aériennes), qui autorisent *in fine* la répercussion des hausses de coûts sur le prix final. A cet égard, les inquiétudes soulevées par une privatisation sont similaires à celles rencontrées dans le cadre la privatisation des SEMCA⁹.

Sur les marchés aval, les prix sont libres. C'est le cas pour les services rendus aux passagers et aux autres clients de l'aéroport, et particulièrement pour la gestion des emplacements commerciaux¹⁰. Rappelons que 1 100 entreprises sont par exemple présentes sur les aéroports de Paris. Les services d'assistance en escale font de même l'objet d'appels d'offre de la part des compagnies aériennes. *A priori*, la privatisation, en tant que transfert d'une propriété publique vers une propriété privée, ne devrait pas avoir d'effet majeur sur la concurrence dans ces secteurs, comme le souligne l'Autorité. Néanmoins, au stade de l'attribution des concessions commerciales, un risque peut exister. Particulièrement, si la société privée propriétaire de l'aéroport détient elle-même des entreprises qui réalisent les activités de services présentes sur l'aéroport, les conséquences peuvent être très différentes. L'éviction de sociétés indépendantes concurrentes pourrait être réelle, et la problématique devient alors identique à celle soulignée sur les marchés amont de travaux et de fournitures.

Il est donc aisé de voir qu'une privatisation, si elle se produisait corrélativement à une intégration verticale au sein d'un groupe de BTP, serait susceptible de créer des conditions anticoncurrentielles importantes sur un grand nombre de marchés, en plus de la question soulevée de la fixation du prix des redevances aéronautiques. Cette crainte se trouve renforcée par certains aspects des dispositions actuellement en vigueur.

Certes, la directive européenne 2004/17, transposée en droit français en 2005¹¹, pose des jalons. Elle impose ainsi aux entités adjudicatrices d'organiser la mise en concurrence dans l'allocation des travaux et des fournitures réalisés, au-delà de certains seuils. Mais, d'une part, les seuils sont relativement élevés (par exemple, 6 242 000 euros HT pour les marchés de travaux en droit européen) et présentent de fait un risque de « saucissonnage » des travaux réalisés, pour échapper à la mise en concurrence. D'autre part, si le statut d'entité adjudicatrice devrait être conservé par les sociétés aéroportuaires régionales (SAR) et par ADP¹², le nouvel aéroport de Notre-Dame des Landes ne constituera pas un pouvoir

⁹ Voir avis du Conseil de la concurrence de 2005, *op. cit.*

¹⁰ Selon le *Rapport d'activité et de développement durable* d'ADP de 2008, cette société compte plus de 48 000 m² de surfaces commerciales, près de 725 000 m² d'immobilier, 535 hectares de terrains loués à des tiers et restent 362 hectares de terrains encore disponibles pour développer les activités immobilières.

¹¹ Par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Les seuils retenus en droit français sont inférieurs aux seuils communautaires.

¹² Ce qui constitue une différence sensible avec le dossier de la privatisation des SEMCA étudié en 2005, ces dernières perdant leur statut d'entités adjudicatrices à l'issue de la privatisation.

adjudicateur et échappera par conséquent à toute obligation de mise en concurrence sur les passations de marchés. Plus encore, des exceptions à ces obligations existent, même pour ADP. En effet, dès lors que les travaux sont réalisés par des entreprises liées, aucune disposition de mise en concurrence ne s'applique. Dans le cas d'une intégration verticale d'ADP au sein d'un grand groupe de BTP, c'est donc l'ensemble des marchés amont qui pourrait bien faire l'objet d'une éviction des concurrents. Il en va de même pour Notre-Dame des Landes ; les SAR étant en revanche contractuellement tenues de respecter ces obligations de mise en concurrence (du moins pour les seuls marchés de travaux, ceux de fournitures ou de services échappant à cette contrainte contractuelle). Concernant les concessions commerciales, le raisonnement est identique.

3. Une régulation déjà insuffisante qui requiert un renforcement des règles existantes

L'Autorité de concurrence, soulignant l'ensemble des risques précédemment évoqués, demande donc que soient réintroduites les obligations de mise en concurrence sur tous ces marchés, lorsqu'elles ne sont pas assurées en l'état actuel de la réglementation. C'est donc le cas pour les marchés de travaux et de fournitures pour l'aéroport de Notre-Dame des Landes, pour les marchés passés avec les entreprises liées dans le cas d'ADP et de Notre-Dame des Landes, ainsi que pour l'attribution des concessions commerciales à l'exception des SAR, qui y sont déjà soumises. Elle requiert également que les seuils d'exemption soient abaissés. L'Autorité préconise que des commissions d'appel d'offre, constituées de membres majoritairement indépendants des sociétés aéroportuaires, soient constituées. Un membre de la DGCCRF pourrait y détenir un droit de veto.

A côté de ces dispositions relatives aux marchés connexes, la question de la fixation du prix des redevances demeure. Dans tout mécanisme de régulation tarifaire, la difficulté de l'asymétrie d'information (sélection adverse) entre la firme régulée et l'autorité de tutelle se pose. Si cette asymétrie serait accrue en cas de privatisation et d'intégration verticale, elle est d'ores et déjà présente et l'évolution du système de la caisse unique vers celui de la double caisse va renforcer encore la complexité, pour le régulateur, d'exercer efficacement son contrôle¹³. Il convient en conséquence de mettre en œuvre des règles de transparence pour

¹³ Les redevances doivent en effet respecter l'égalité de traitement des usagers et être en rapport avec la réalité du coût du service rendu pour éviter la création de rentes indues.

identifier les coûts de chacune des activités des sociétés concessionnaires des aéroports. A minima, cela implique l'adoption d'une comptabilité analytique, ce que le Conseil de la concurrence et la Cour des comptes avaient déjà recommandé¹⁴. Il serait cependant plus sécurisant encore de procéder à une séparation juridique des activités concurrentielles et des activités en monopole.

Le système de régulation des aéroports français est plus profondément mis en cause par l'Autorité de concurrence. C'est en effet la question même du mécanisme de tutelle qui génère des difficultés. Il existait avant la loi du 20 avril 2005 des Commissions consultatives économiques (CoCoÉco) dont la fonction était de rendre des avis sur les tarifs des redevances. A celles-ci, la loi a ajouté une Commission consultative aéroportuaire (CoCoAéro), interrogée sur les projets de contrats de régulation économique. Toutefois, ces entités, uniquement consultatives, ne permettent pas une régulation totalement efficace, comme l'a prouvé l'expérience d'ADP, puisque les recommandations de la CoCoAéro n'ont pas été suivies¹⁵. De même, les compagnies aériennes estiment n'être pas suffisamment écoutées au sein des CoCoÉco¹⁶.

Dans cette insuffisance de l'efficacité de la régulation des aéroports français, il ne faut pas omettre l'épineuse question du cumul par l'État de différentes fonctions susceptibles de provoquer des conflits d'intérêts. Ainsi, si l'État est en charge de la régulation, il est également le propriétaire des sociétés aéroportuaire et détient 15,7 % des parts d'Air France-KLM. Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2008 avait déjà dénoncé ce flou entre les missions de régulateur et d'actionnaire de l'État. Le fait que les prescriptions de la CoCoAéro n'aient pas été suivies dans le cadre de la définition du contrat de régulation avec ADP pourrait d'ailleurs s'expliquer par l'intérêt de l'État de valoriser sa propriété d'ADP avant l'ouverture de son capital.

Il est certain que l'existence de simples commissions consultatives ne saurait constituer un contre-pouvoir suffisant pour éviter les conflits d'intérêts et assurer l'efficacité sociale maximale des décisions prises. Une séparation claire entre actionnaire et régulateur – conformément d'ailleurs à ce que préconise le droit communautaire – serait donc nécessaire. À cet effet, l'Autorité conseille que la fonction de régulation soit confiée à une autorité indépendante, comme ce fut d'ailleurs le cas dans le secteur des télécommunications

¹⁴ Voir avis n° 05-A-15 du 11 juillet 2005, relatif aux redevances aéroportuaires et Rapport de juillet 2008, *op. cit.*

¹⁵ Le contrat de régulation d'ADP 2006-2010 prévoyait une augmentation des prix de 3,25 % hors inflation, tandis que la CoCoAéro avait recommandé de limiter cette augmentation à 2,5 %.

¹⁶ Le Conseil d'État a d'ailleurs annulé les tarifs des redevances d'ADP pour 2006, soulignant le manque d'informations transmises par ADP à la CoCoÉco.

(ARCEP). Plus encore, comme les mécanismes de régulation en œuvre dans le secteur aéroportuaire sont proches de ceux qui sont rencontrés dans d'autres activités de transport organisées en réseaux¹⁷, l'Autorité propose que soit envisagée la création d'une autorité de régulation indépendante en charge de l'intermodalité des transports. Le Conseil de la concurrence avait d'ailleurs noté qu'il est « *généralement plus efficace d'élargir les compétences d'un régulateur pour des secteurs connexes que de multiplier les régulateurs sectoriels sur des champs de compétence trop étroits* »¹⁸.

Ainsi, si le renforcement des règles de transparence, de fixation des tarifs et de mises en concurrence apparaît donc d'ores et déjà comme nécessaire, une privatisation des gestionnaires d'aéroports accroîtrait encore cette nécessité. Il convient de rendre plus efficace la régulation du secteur en clarifiant l'ensemble des points qui font actuellement débat, et sur lesquels se sont déjà prononcés le Conseil de la concurrence, la Cour des comptes et maintenant l'Autorité de concurrence.

Le processus de privatisation des aéroports français n'est pas encore engagé. Aucune annonce de l'État n'a été réalisée en ce sens à ce jour, mais l'ouverture à des capitaux privés existe et les modifications du cadre juridique autorisent à l'avenir cette évolution. Certes, une intervention du législateur serait encore nécessaire¹⁹, mais l'expérience de France Telecom nous informe que cela est possible. Anticiper cette évolution potentielle n'est donc pas inepte et son intérêt en est même renforcé par les défaillances du système actuel de régulation, qui ne sauraient que s'accroître avec une évolution progressive vers le système de la double caisse.

Bien entendu, et comme le rappelle l'Autorité, « *le droit de la concurrence est neutre au regard de la propriété publique ou privée des entreprises* » (point 168). Cependant, en l'absence de mécanismes réellement efficaces de régulation, il apparaît opportun de ne pas développer plus avant le processus de privatisation et ce en dépit des problèmes de cumul des fonctions de l'État qui ont été soulignés. La mise en œuvre d'une régulation appropriée,

¹⁷ Rappelons à cet égard que le secteur ferroviaire s'ouvre lui aussi progressivement à la concurrence et que la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires prévoit la création d'une autorité indépendante de régulation dans ce secteur.

¹⁸ Avis n° 08-A-17 du 3 septembre 2008 sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et collectifs ainsi qu'à la sécurité des transports.

¹⁹ La loi du 200 avril 2005 prévoit en effet un actionnariat majoritaire de l'État au sein d'ADP.

assortie d'une autorité indépendante en charge de son contrôle, s'affirme donc comme un préalable à toute évolution supplémentaire du secteur aéroportuaire.

Si une privatisation – certes encore hypothétique – devait à l'avenir se produire, se poserait enfin une ultime question dans le cas des aéroports parisiens. Orly et Roissy-CDG, comme cela a été rappelé, sont organisés en services complémentaires, ce qui exclut la possibilité de concurrence entre ces deux plateformes. La question de la propriété de ces deux aéroports par un opérateur privé unique, qui pourrait maintenir cette organisation en services complémentaires, se pose donc. L'Autorité, interrogée sur ce point par l'AMCRI, indique « *qu'il ne lui appartient pas [...] de donner une opinion sur les problèmes de concurrence posés par une opération de concentration* » (point 170). C'est regrettable et, d'une certaine façon, l'Autorité semble partager ce point de vue, puisqu'elle rappelle aussitôt la situation britannique²⁰. Après la cession en bloc, par les autorités britanniques, de *British Airport Authority*, dont les trois aéroports londoniens étaient eux aussi organisés en services complémentaires, la commission britannique de la concurrence est revenue sur ce choix initial en demandant finalement que les différents aéroports ne soient plus concentrés au sein d'une même entité.

²⁰ Notons que cet exemple est particulièrement édifiant puisqu'au plan européen, l'ensemble des ouvertures de capital des aéroports à des sociétés privées sont restées à des niveaux minoritaires, à l'exception du Royaume-Uni, pour lequel la privatisation a été effective.